IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ Komisji Ustawodawczej
(nr 27)
z dnia 23 kwietnia 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 27)

23 kwietnia 2021 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 81/20, SK 74/20, P 7/20, K 10/20, SK 95/20, SK 79/20, SK 64/20, SK 11/20, SK 100/20.

W posiedzeniu udział wzięli: **Artur Trubalski** – ekspert oraz poseł do Parlamentu Europejskiego **Patryk Jaki**.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tomasz Esmund**, **Zbigniew Gromek**, **Dorota Lis-Staranowicz**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz**, **Andrzej Pogłódek** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panią przewodniczącą i pana przewodniczącego. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów pracujących zdalnie. Witam pracowników Kancelarii Sejmu.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Jeżeli nie ma uwag do porządku obrad zarządzam głosowanie kworum, żebyśmy mogli podejmować decyzje. Sprawdzamy kworum. Jest kworum. Udział w posiedzeniu bierze 31 posłów.

Przechodzimy do omówienia pierwszej sprawy SK 81/20. Projekt stanowiska przedstawi pani mecenas Dorota Lis-Staranowicz, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 81/20 została zainicjowana skargą konstytucyjną, a przedmiotem kontroli są dwa przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a konkretnie art. 11 ust. 3 pkt 2 i art. 2 ust. 1 pkt 6.

Art. 11 ust. 3 pkt 2 tej ustawy stanowi: „Właściciel lokalu, w którym czynsz jest niższy niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, może wypowiedzieć stosunek najmu: z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego”. Przepis ten uległ zmianie w 2018 roku, ale zmiana ta nie ma znaczenia w 2019 roku dla naszego przedmiotu sporu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Jeżeli chodzi o art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy, to przepis ten uległ zmianie i stanowi: „Ilekroć w ustawie jest mowa o lokalu zamiennym – należy przez to rozumieć lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m^2 powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m^2 tej powierzchni”.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Skarżący wynajmował lokal mieszkalny od m.st. Warszawy i w 2017 roku miasto wypowiedziało umowę najmu mieszkania lokatorskiego. Skarżący odwołał się od tego wypowiedzenia do Sądu Rejonowego w Warszawie, podnosząc bezskuteczność wypowiedzenia. Sąd rejonowy oddalił w całości powództwo skarżącego. Wobec tego wniósł on apelację do sądu okręgowego. Ten sąd przyjął, że rzeczywiście skarżący był właścicielem lokalu mieszkalnego na terytorium Warszawy i to mieszkanie przekształcił w lokal użytkowy. Następnie skarżący rozpoczął działalność gospodarczą. Skarżący twierdził, że ten lokal użytkowy służył mu do prowadzenia działalności gospodarczej.

Zdaniem sądu okręgowego lokal użytkowy, którego właścicielem jest skarżący, spełnia standardy lokalu zamiennego. Wobec tego m.st. Warszawa miało prawo rozwiązać z nim umowę najmu, której przedmiotem był lokal mieszkalny, znajdujący się w zasobie gminnym

Po wyczerpaniu ścieżki instancyjnej skarżący wniósł skargę konstytucyjną do TK, w której podnosi, że zaskarżone przepisy naruszają jego wolność działalności gospodarczej, bo są niedookreślone. Definicja lokalu zamiennego nie spełnia, jego zdaniem, określoności przepisów prawnych, a tym samym narusza jego prawo wolności działalności gospodarczej.

W naszym projekcie stoimy na stanowisku, że wolność działalności gospodarczej nie może być adekwatnym wzorcem kontroli. Nie istnieje symetria treściowa pomiędzy przedmiotem skargi konstytucyjnej a wolnością działalności gospodarczej. Istota wolności działalności gospodarczej polega na swobodzie podejmowania działalności, na wyborze przedmiotu działalności, na wyborze formy organizacyjnej, a nawet na swobodzie podjęcia decyzji o jej zakończeniu.

Tymczasem zaskarżone przepisy znajdują się w ustawie, która chroni prawa lokatorów. Stosunek prawny, który łączył skarżącego z gminą, z m.st. Warszawa, nie może być kwalifikowany jako stosunek prawny należący do obrotu gospodarczego. Umowa najmu nie jest umową gospodarczą. Dlaczego? Dlatego, że gmina występuje jako osoba, która realizuje zadanie przewidziane w art. 75 i 76 konstytucji. Szczególnie ten pierwszy artykuł nakłada na państwo obowiązek podejmowania działań zmierzających do ograniczenia czy też przeciwdziałania bezdomności. Właśnie do gminy należy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców. Ustawa o ochronie praw lokatorów nakłada na gminę obowiązek prowadzenia tzw. zasobu mieszkaniowego. Z niego mogą korzystać tylko ci mieszkańcy gminy, którzy znajdują się w trudnej sytuacji ekonomicznej, życiowej, społecznej i nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. To powoduje, że gmina nie może na zasadach rynkowych oddawać w najem lokali mieszkalnych, a przedmiotem tego stosunku prawnego był lokal mieszkalny.

Reasumując. Gmina nie jest tutaj przedsiębiorcą, ale realizuje bardzo ważne zadanie publiczne. Ta umowa, która łączyła gminę ze skarżącym nie należy do umów gospodarczych.

Jeśli popatrzymy na drugą stronę tej umowy, a więc na skarżącego, który podnosi, że jego wolność działalności gospodarczej została naruszona, to trzeba powiedzieć, że występuje tutaj w charakterze lokatora. Nie występuje jak przedsiębiorca, ale domaga się ochrony swoich praw lokatorskich. To wszystko sprawia, że nie zachodzi, naszym zdaniem, adekwatność wzorca kontroli do przedmiotu kontroli. Widzimy związek między zaskarżonymi przepisami i jego sytuacją życiową, że mogą one oddziaływać na podjęcie określonych decyzji, ale jest to związek natury faktycznej, a takie związki nie podlegają kognicji TK. Stąd też nasz wniosek o umorzenie postępowania z powodu nieadekwatności wzorców kontroli.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Dziwi mnie, że ta sprawa w ogóle została skierowana do rozpoznania przez TK. Zdecydowanie wcześniej powinna zostać odrzucona.

Otwieram dyskusję. Nie ma chętnych do zabrania głosu. Po wysłuchaniu argumentów pani mecenas przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 81/20. Kto jest za przyję-

ciem proponowanego projektu stanowiska? (28) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że Komisja przyjęła projekt stanowiska jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 74/20, która jeszcze nie ma wyznaczonego posła z Komisji. Jeszcze raz pani mecenas Dorota Lis-Staranowicz.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 74/20 została zainicjowana skargą konstytucyjną, ale w tym przypadku skarżący jest pozbawiony wolności. Przedmiotem kontroli czyni cały Kodeks karny wykonawczy, a głównie art. 7 § 5 i art. 114 k.k.w.

Trybunał konstytucyjny 20 kwietnia 2020 roku wydał postanowienie o nadaniu biegu skardze konstytucyjnej w części, która dotyczy art. 114 k.k.w. i uznał, że właściwymi wzorcami kontroli są art. 1, art. 2, art. 7, w związku z art. 2, art. 30, w związku z art. 233 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 40, w związku z art. 41 ust. 4, art. 45 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2, art. 68 ust. 1, art. 67 ust. 2, art. 78, w związku z art. 176 ust. 1 konstytucji. W pozostałym zakresie postanowił odmówić nadania skardze dalszego biegu.

To postanowienie jest prawomocne i wyznacza dalszy tok analizy.

Zanim przejdę do analizy materialno-prawnej pragnę zaznaczyć, że Sejm dokonał analizy formalnoprawnej tej części skargi konstytucyjnej, której został nadany bieg. W naszej analizie dochodzimy do wniosku, że ta część również ma pewne wady formalne, które nie pozwalają na rozpatrzenie w pełni wszystkich zarzutów naruszenia konstytucji. Skarżący nie uzasadnia zarzutów naruszenia konstytucji. Nie dołącza żadnej argumentacji albo ta argumentacja jest bardzo szczątkowa. Po drugie, skarżący formułuje zarzut w postaci zaniechania ustawodawczego, co nie podlega kognicji TK. Dostrzegamy też, że art. 67 ust. 2 jest nieadekwatny i wnioskujemy o częściowe umorzenie tego postępowania. Po naszej analizie formalnoprawnej dochodzimy do wniosku, że art. 114 k.k.w. może być poddany kontroli TK, ale w zakresie, w jakim nie dookreśla przesłanek nabycia prawa do zapomogi. Dopuszczalnymi wzorcami kontroli w tej sprawie mogą być tylko art. 30, art. 40, art. 41 ust 4 konstytucji, w związku z art. 2 i art. 7 konstytucji.

Zaskarżony art. 114 k.k.w. stanowi, że: „Skazanemu, który nie ma możliwości zarobkowania oraz nie posiada niezbędnych środków materialnych, dyrektor zakładu karnego może przyznać miesięczną zapomogę w wysokości do 1/10 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników".

Zarzuty objęte badaną skargą nie odnoszą się bezpośrednio do problematyki wykonania kary pozbawienia wolności, ale dotyczą sytuacji materialnej skazanych i prawa do zapomogi, która jest finansowana z budżetu zakładu karnego.

Skarżący formułuje w odniesieniu do art. 114 k.k.w. zarzut niedookreślenia przesłanek zapomogi, co jest, jego zdaniem, działaniem wymierzonym w godność człowieka, a także prowadzi do nieludzkiego i niehumanitarnego traktowania skazanych, którzy nie posiadają żadnych środków materialnych i majątkowych. W związku z tym ten przepis narusza art. 40, 41 ust. 4 i art. 30, w związku z art. 2 i art. 7 konstytucji.

Stoimy na stanowisku, że zaskarżony przepis jest zgodny z powyższymi wzorcami. Po pierwsze, w naszym przekonaniu ten przepis nie zawiera wzorców niedookreślonych. Ustawodawca sformułował dwie przesłanki. Pierwsze polega na braku możliwości zarobkowania, a druga na braku niezbędnych środków materialnych. Obie przesłanki są możliwe do ustalenia przez dyrektora zakładu karnego, który jest w stanie zbadać stan faktyczny. To dyrektor zakładu karnego udziela zgody na pracę osoby skazanej. Jeśli chodzi o sytuację materialną czy też majątkową osoby skazanej, to organy są w stanie taką sytuację ocenić, oczywiście przy współpracy z osobą pozbawioną wolności.

Jeżeli przyjmiemy optykę osoby skazanej, w tym przypadku skarżącego, że zwrot „niezbędne środki materialne" jest nieprecyzyjny i niedookreślony, to tutaj odwołujemy się do orzecznictwa TK, który od dawna stoi na stanowisku, że zwroty niedookreślone same w sobie nie są złe, a wręcz przeciwnie, chronią nas przez nadmierną kazuistyką aktów normatywnych. W orzecznictwie TK utorował sobie drogę pogląd, w myśl którego niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z konstytucją, jeżeli jest tak daleko posunięta, że rozbieżności wynikających z jego wykładni nie da się

usunąć za pomocą zwykłych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa.

W naszym przekonaniu treść tego zwrotu „brak niezbędnych środków materialnych" jest możliwa do ustalenia na gruncie wykładni językowej i nie budzi ona żadnych wątpliwości.

Jeżeli chodzi o kolejny zarzut kierowany pod adresem art. 114 k.k.w., to dotyczy on uznania. Ten przepis oparty jest na uznaniu administracyjnym. TK wielokrotnie oceniał uznanie administracyjne i w żadnym z orzeczeń trybunalskich uznanie administracyjne nie zostało uznane za instytucję niezgodną z konstytucją. Trzeba przyjąć, że ustawodawca mógł posłużyć się konstrukcją uznania administracyjnego.

Nie jest tak, jak chce skarżący, że uznanie administracyjne oznacza dowolność organu. Organ działający na podstawie uznania administracyjnego musi wykazać się szczególną starannością. Musi zebrać materiał dowodowy, musi stosować zasady prawdy materialnej, musi przede wszystkim stosować zasady praworządności, a co najważniejsze, musi też stosować zasadę równości, bo w tych samych stanach faktycznych powinny zapadać te same rozstrzygnięcia.

To, że ustawodawca posłużył się, zdaniem skarżącego, zwrotami niedookreślonymi i uznaniem administracyjnym konstrukcji art. 114 k.k.w. nie może być uznane za niezgodne z art. 30, art. 40, art. 41 ust. 4, w związku z art. 2 i art. 7 konstytucji.

Wobec tego wnosimy o stwierdzenie zgodności zaskarżonego przepisu, w zakresie, w jakim niedookreśla przesłanek nabycia prawa do zapomogi, z art. 40, art. 41 ust. 4, art. 30, w związku z art. 2 i art. 7 konstytucji. W pozostałym zakresie wnioskujemy o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dziękuję bardzo. Jestem do państwa dyspozycji.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za przedstawienie tej oczywistej sprawy. Otwieram dyskusję na temat sprawy SK 74/20. Czy są pytania? Nie ma. Dziękuję bardzo. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 74/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (29) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że Komisja przyjęła projekt stanowiska jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia sprawy P 7/20. Jest to pytanie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Do sprawy wyznaczony jest pan poseł Arkadiusz Mularczyk. Projekt stanowiska przedstawi pan mecenas Tomasz Esmund, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Tomasz Esmund:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 7/20 dotyczy pytania prawnego Izby Dyscyplinarnej SN w kwestii niezgodności z konstytucją prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Chcę dodać, że ze względu na stopień skomplikowania materii w pracach uczestniczył ekspert zewnętrzny pan dr Artur Trubalski z Uniwersytetu Rzeszowskiego, który też uczestniczy w naszym posiedzeniu.

Przedmiotem zaskarżenia jest norma prawna wywodzona z art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej, a więc zasada lojalnej współpracy, w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, czyli postanowieniem przyznającym unijnemu Trybunałowi Sprawiedliwości możliwość zarządzania środków tymczasowych. Kwestionowana jest norma prawna blokująca możliwość rozpoznania sprawy przez sąd pytający, ponieważ skutkuje ona swoistym zawieszeniem funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z perspektywy prawa unijnego.

Problem konstytucyjny dotyczy przede wszystkim tego, czy na podstawie kwestionowanych unormowań traktatowych Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma kompetencje do orzekania środków tymczasowych w zakresie odnoszącym się do ustroju oraz zasad funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej państwa członkowskiego. Wzorcami kontroli konstytucyjnej są art. 2 – zasada demokratycznego państwa prawnego, art. 7 – zasada legalizmu, art. 8 ust. 1 – zasada nadrzędności konstytucji jako najwyższego prawa oraz art. 90 ust. 1, w związku z art. 4 ust. 1 konstytucji, który reguluje tryb wyrażenia zgody na przekazanie podmiotom międzynarodowym kompetencji organów władzy państwowej w powiązaniu z zasadą zwierzchnictwa narodu.

Stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco. Jeden z prokuratorów wniósł do Izby Dyscyplinarnej SN wniosek o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego sądu rejonowego, mając na względzie zamiar przedstawienia sędziemu zarzutu popełnienia przestępstwa. Komisja Europejska wystąpiła do TSUE ze skargą w sprawie uchybienia przez państwo polskie postanowieniom traktatowym w związku z prowadzoną reformą wymiaru sprawiedliwości w obszarze związanym z ustrojem Krajowej Rady Sądownictwa oraz funkcjonowaniem Sądu Najwyższego, polegającą na powołaniu Izby Dyscyplinarnej, do której właściwości należą między innymi prawy dyscyplinarne sędziów. TSUE, w związku z postępowaniem wszczętym przez KE, wydał postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych w sprawie C 791/19. W świetle tego postanowienia, na mocy prawa unijnego, wszystkie sądy zostały zobowiązane do zawieszenia stosowania przepisów normujących w sposób kompleksowy kwestie właściwości Izby Dyscyplinarnej SN. Oznaczało to, że możliwość orzekania przez Izbę Dyscyplinarną została na mocy prawa unijnego zawieszona. W zaistniałej sytuacji IDSN postanowiła złożyć do TK pytanie prawne i tego dotyczy nasze stanowisko.

Wyrażamy stanowisko, że pytanie prawne zostało skonstruowane w sposób, który uniemożliwia dokonanie przez TK oceny zgodności albo niezgodności z konstytucją kwestionowanych postanowień traktatowych. W naszym stanowisko nie odnosimy się do istoty problemu konstytucyjnego stawianego przez IDSN. Dopuszczalność rozpatrzenia przez TK pytania prawnego zależy przede wszystkim od spełnienia łącznie trzech przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej.

W kwestii przesłanki podmiotowej dostrzegamy wątpliwości co do statusu prawnego IDSN z perspektywy prawa unijnego. Opisujemy je w stanowisku. Jednakże pytanie prawne, do którego odnosi się nasze stanowisko, nie jest pierwszym pytaniem IDSN do TK.

W uzasadnieniu wyroku P 22/19 z marca 2020 roku, TK stwierdził spełnienie przesłanki podmiotowej przez IDSN, co oznacza, że TK uznaje legitymację czynną IDSN do inicjowania przed nim postępowania. Oznacza to, że na gruncie postępowania przed TK nie mamy podstaw do tego, aby kwestionować istnienie przesłanki podmiotowej w tej sytuacji, w której TK wyraził już swój pogląd w tej kwestii, i w sytuacji, w której przepisy regulujące status prawny IDSN korzystają z domniemania konstytucyjności.

W naszej ocenie są wątpliwości co do spełnienia przesłanki funkcjonalnej. Te wątpliwości rzutują na kształt naszego stanowiska. Wykazanie spełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej jest obowiązkiem sądu, który zadaje to pytanie. Warunkuje to dopuszczalność rozpoznania przez trybunał pytania prawnego. Z realizacji tego obowiązku sąd nie może zostać zwolniony przez Trybunał Konstytucyjny. Zastąpić sądu w tym zakresie nie mogą także uczestnicy toczącego się przed trybunałem postępowania, w szczególności z uwagi na to, że obowiązki sądu dotyczące wykazania spełnia przesłanek dopuszczalności pytania prawnego wynikają z samej konstytucji.

W naszej ocenie pytanie prawne spełniające przesłankę funkcjonalną odnosi się do art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a więc jedynie w odniesieniu do związkowego przedmiotu kontroli. Nie możemy jednak stwierdzić tego samego w odniesieniu do art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, a więc głównego przedmiotu kontroli. W naszej ocenie sąd ani nie wykazał spełnienia przesłanki funkcjonalnej, ani to postanowienie traktatowe nie było podstawą prawną postanowienia TSUE w sprawie środków tymczasowych odnoszących się do IDSN. Zasada lojalnej współpracy mogłaby być tylko tłem, swoistym kontekstem normatywnym, ale nie może być głównym przedmiotem zaskarżenia.

W naszej ocenie zasada lojalnej współpracy pozostaje poza zasięgiem zaskarżenia sądu w ramach tego, konkretnego pytania prawnego. Jednak ostateczna ocena kwestii spełnienia przez sąd przesłanki funkcjonalnej, a zatem konsekwencji, czy umorzyć postępowanie już na tym etapie, należy wyłącznie do TK.

Ze względu na rangę sprawy wnosimy o stwierdzenie braku niezgodności z konstytucją kwestionowanych postanowień traktatowych, ponieważ pytanie prawne obciążone jest, w naszej ocenie, dodatkową wadą. Zostało skonstruowane w sposób wywołujący wątpliwości co do sposobu ujęcia przez sąd przedmiotu zaskarżenia z perspektywy stawianego problemu konstytucyjnego.

Sąd ujął kwestionowany problem w postaci związkowej, a więc art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o UE, w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu UE. W postępowaniu przed TK ujęcie związkowe ma znaczenie odmienne od przyjmowanego w rozstrzygnięciach przez inne ograny władzy publicznej, w szczególności przez sądy czy sposób ujmowania w publikacjach naukowych, czy w szeroko rozumianej praktyce prawniczej. Należy przyjąć system specyfiki postępowania przed TK, że przepis wskazywany w sentencji orzeczenia TK jako główny jest tym, który poddawany jest weryfikacji TK i do którego z całą mocą będą odnosić się skutki ewentualnego wyroku o niekonstytucyjności.

Przepis wskazywany jako związkowy jest tylko kontekstem normatywnym i tłem dla przepisu głównego. Tymczasem sąd pytający jako główny, a więc mający podlegać weryfikacji TK przedmiot kontroli poddał zasadę lojalnej współpracy, która nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Natomiast postanowienie przyznające TSUE możliwość zarządzenia środków tymczasowych, a zatem to postanowienie traktatowe, w którym potencjalnie może być zlokalizowany problem konstytucyjny, sąd określił jako tło i kontekst normatywny.

Pytanie prawne, do którego odnosi się stanowisko Sejmu, wskazuje na ścisły, nierozerwalny związek obydwu skarżonych postanowień traktatowych, które tworzą w ocenie sądu łącznie kwestionowaną normę, przez co nie jest możliwe skorygowanie sposobu określenia przez sąd przedmiotu zaskarżenia w ramach zasady *falsa demonstratio non nocet*. Innymi słowy, nie możemy dokonać zamiany postanowienia wskazanego przez sąd jako główne z postanowieniem oznaczonym jako związkowe, ani też nie możemy uczynić postanowienia wskazanego przez sąd jako związkowe, jedynym i głównym przedmiotem zaskarżenia. Taki zabieg jest niedopuszczalny ze względu na konstrukcję pytania prawnego, która jednoznacznie definiuje kwestionowaną normę i rozkłada główny ciężar zaskarżenia na art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o UE, a więc czyni głównym przedmiotem zaskarżenia zasadę lojalnej współpracy.

Mając na względzie to, że pytanie prawne zostało sformułowane przez SN, należy przyjąć, że konstrukcja pytania prawnego, określona w jego petitum i znajdująca potwierdzenie w tekście uzasadnienia, jest zamierzona, tym samym zgodna z intencją sądu pytającego.

Trybunał Konstytucyjny, także w swym najnowszym orzecznictwie stanowczo deklaruje, że jego rolą nie jest domyślanie się intencji sądu, także w przypadku wątpliwości czy niejasności co do pytania prawnego, a także w przypadku niejasności sformułowania zarzutów przez sąd.

W naszej ocenie takie podejście nie jest nacechowane nadmiernym formalizmem, przede wszystkim ze względu na nie dające się obecnie przewidzieć konsekwencje ewentualnego wyroku TK stwierdzającego niekonstytucyjność tak fundamentalnego postanowienia traktatowego. Niewłaściwie określony przedmiot zaskarżenia z perspektywy stawianego przez sąd problemu konstytucyjnego sprawia zatem, że nie jest możliwe, w naszej ocenie, odniesienie się przez TK do kwestii zgodności lub niezgodności zaskarżonych postanowień traktatowych w polską konstytucją.

Zdaniem Sejmu zasada lojalnej współpracy pomiędzy UE i jej organami a państwami członkowskimi, ani nie formułuje żadnych nowych obowiązków, ani nie przekazuje żadnych dodatkowych kompetencji krajowych organów władzy publicznej na rzecz UE lub jej instytucji, aniżeli te, które zostały już przekazane na mocy traktatów skontrolowanych już uprzednio przez TK w sprawach o sygn. K 18/04 oraz K 32/09, a więc sprawach traktatu akcesyjnego i traktatu z Lizbony. Oba te traktaty przeszły kontrolę konstytucyjną z wynikiem pozytywnym.

Podnoszony zatem przez sąd pytający problem konstytucyjny przyporządkowany został do niewłaściwego postanowienia traktatowego, które jednocześnie nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Nie można wykluczyć, że problem podniesiony przez sąd pytające jest realny, ale w naszej ocenie nie może być on przesądzony w ramach tego konkretnego postępowania przed TK.

W naszym stanowisku, jak już wspomniałem, nie odnosimy się do kwestii zgodności lub niezgodności z konstytucją kwestionowanych przez sąd postanowień traktatowych.

Wskazujemy jedynie kluczowe elementy przemawiające za brakiem płaszczyzny do oceny zgodności lub niezgodności kwestionowanej przez sąd normy prawnej z przywołanymi w pytaniu prawnym wzorcami konstytucyjnymi.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że orzeczenia TK zawierające proponowaną przez nas formułę o braku niezgodności, w zasadzie nic nie rozstrzygają poza stwierdzeniem, ale w formie wyroku, że pomiędzy zaskarżoną normą a wzorcem kontroli nie ma relacji adekwatności. Stanowisko Sejmu w prezentowanym kształcie i proponowany w nim kierunek rozstrzygnięcia TK są zatem neutralne z perspektywy prawa pierwotnego UE i nie pozostają z nim w kolizji.

Podsumowując, wnosimy o stwierdzenie przez TK, że art. 4 ust. 3 zdanie 2 Traktatu o UE, w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu UE, nie jest niezgodny z art. 7 oraz art. 90 ust. 1, w związku z art. 4 ust. 1 konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno podlegać umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dziękuję bardzo. Jeżeli są jakieś pytania, to chętnie się do nich odniosę.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy nasz ekspert z Uniwersytetu Rzeszowskiego chciałby coś dodać? Jeżeli nie, to przystępujemy do dyskusji. Czy są pytania? Czy pan ekspert chciałby coś dodać?

Ekspert Artur Trubalski:

Dziękuję bardzo, ale pan mecenas Esmund już wszystko poruszył. Jeżeli będą jakieś pytania, to pozostaję do państwa dyspozycji.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Pan przewodniczący Mularczyk ma głos.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Chciałbym zwrócić się z prośbą o szersze omówienie tego stanowiska, bo ono wpłynęło do Sejmu w dniu wczorajszym. Sprawa jest wyznaczone na środę. Zagadnienie jest szerokie, poważne i przekrojowe. W związku z powyższym pytanie prawne również jest pytaniem, które dotyczy bardzo istotnego zagadnienia z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości. W tym postępowaniu mamy już stanowiska rzecznika praw obywatelskich oraz ministra spraw zagranicznych, prokuratora generalnego, a także to stanowisko Sejmu. Zrozumiałem, że to stanowisko unika odpowiedzi na kluczowe pytanie – czy na podstawie tych przepisów, które zawnioskował sąd, nie ma możliwości odpowiedzi na pytanie o konstytucyjność postanowienia wydanego przez TSUE?

Oczywiście w uzasadnieniu tego stanowiska jest passus, że zdaniem państwa, którzy przygotowali to stanowisko, TSUE nie ma kompetencji do tego, żeby ingerować w system sądowniczy. Nie ma kompetencji do tego, żeby zawieszać funkcjonowanie którejś z izb SN z uwagi na oczywiste przesłanki polegające na tym, że dopóki dane przepisy funkcjonują w obiegu prawnym i nie zostały zaskarżone do TK, korzystają z domniemania konstytucyjności. Zdaniem państwa TSUE nie ma kompetencji do zawieszania poszczególnych izb SN. To stanowisko jest również powielane w stanowisku MSZ, gdzie podaje się na przykład, że TSUE nie może zawiesić działania jakiegoś ministerstwa lub też jednej z izb parlamentu.

Ja się z tym zgadzam. Uważam, że to stanowisko jest zasadne. Natomiast oczekiwałbym, aby bardziej wybrzmiała argumentacja, z której wynikałby brak uprawnienia TSUE do zawieszania izb SN, jak też omówienia tych regulacji, na które SN powinien zwrócić uwagę, a na które, zdaniem państwa nie zwrócił uwagi.

Sprawa generalnie jest bardzo ciekawa i z punktu widzenia prawniczego, i międzynarodowego. Może też mieć daleko idący charakter dla relacji w zakresie SN, TK i TSUE, czyli relacji z Unią Europejską, którym Polska podlega.

Kluczowe pytanie jest takie: Czy Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu może ingerować w system wymiaru sprawiedliwości czy w system konstytucyjny naszego państwa? To jest niewątpliwie bardzo ważna sprawa. Ta argumentacja powinna być bardziej pogłębiona i zrozumiała też dla opinii publicznej. Gdy przedstawiając stanowisko Sejmu będziemy prezentować pogląd, że ten wniosek SN jest niezasadny z uwagi na powołanie

niewłaściwych przesłanek, to jednak, w mojej ocenie, argumentacja powinna wybrzmieć w tym kierunku, że Sejm nie ma wątpliwości, że TSUE nie może ingerować w system konstytucyjny żadnego kraju w UE. Takie rozstrzygnięcia zapadły niedawno w Niemczech i we Francji. To powinno się znaleźć w potencjalnym stanowisku TK. Nie wiemy jakie ono będzie, ale powinno iść w tym kierunku.

Dziękuję, ale mam uwagę, że było bardzo mało czasu na przygotowanie się. Temat jest bardzo szeroki, przekrojowy, obejmuje prawo UE i szereg przepisów konstytucyjnych, więc uważam, że w tak ważnych systemowych postępowaniach to stanowisko powinno być szybciej, bo jest mało czasu na przygotowanie się. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Pan europoseł Patryk Jaki ma głos, bardzo proszę.

Poseł do Parlament tu Europejskiego Patryk Jaki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jestem tu specjalnie w związku z tym zagadnieniem, o którym teraz rozmawiamy. Uważam, że stanowisko przedstawione przez pana mecenasa jest wyważone, ale również, w mojej ocenie, bardzo mocno powinno być podkreślone to, o czym wspomniał pan przewodniczący Mularczyk. Kompetencje, które posiada UE są bardzo precyzyjnie zakreślone w traktatach. Ani w kompetencjach wyłącznych, ani w kompetencjach dzielonych, przekazanych traktatowo przez państwa członkowskie do UE, nie ma nigdzie organizacji sądownictwa. Paradoksalnie, możemy znaleźć tego typu fragmenty bardzo jasno podkreślone w orzecznictwie TSUE. Możemy tam znaleźć tego typu odniesienia.

Dlatego bardzo istotne jest to, żeby jeszcze raz powiedzieć, że TSUE nie może wychodzić poza swoje kompetencje. Przywołane tutaj orzeczenia z Francji sprzed kilku dni, orzeczenia odpowiednika TK, jak również orzeczenia Trybunału Federalnego z Karlsruhe z maja 2020 roku, dotyczą pośrednio tej sprawy, którą się dzisiaj zajmujemy. Dlatego że oba te trybunały stwierdziły, że to nie jest tak, że każde orzeczenie TSUE, to jest takie orzeczenie, które państwo członkowskie jest zobowiązane wykonać. Nie. Jeżeli te orzeczenia wychodzą poza kompetencje UE przekazane w traktatach, to państwo członkowskie ma w pierwszej kolejności obowiązek działać według orzecznictwa związanego ze swoimi instytucjami sądowniczymi.

Też uważam, że dla porządku prawnego bardzo istotne jest to, żeby w tym stanowisku, to było bardzo jasno podkreślone, bo w innym przypadku będzie to powodować ogromny bałagan prawny. Tylko to chciałem podkreślić. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Jednak z drugiej strony mamy w pamięci orzeczenia TSUE dotyczące statusu sędziego trybunału na Węgrzech. Mamy orzeczenia dotyczące sądownictwa w Portugalii i sprzed kilku dni, dotyczące procesu nominacyjnego sędziów na Malcie. Samo Ministerstwo Sprawiedliwości eksponuje je jako wzorcowe. Widać, że z jednej strony jest akceptacja dla orzeczeń TSUE wchodzących w zakres wymiaru sprawiedliwości, ale z drugiej strony jest próba budowania absolutnego muru. Stanowiska te się po prostu wykluczają.

Poseł do Parlament tu Europejskiego Patryk Jaki:

W ramach polemiki z panem przewodniczącym, jest oczywiście różnica, jeżeli chodzi o orzeczenie dotyczące Malty. Ministerstwo Sprawiedliwości, jak również ja, podkreślamy coś całkowicie innego. Podkreślamy pewne podwójne standardy, jeżeli chodzi o orzecznictwo TSUE, a nie uznanie kompetencji, jeżeli chodzi o wtrącanie się do kompetencji sądownictwa. To jest jednak zasadnicza różnica. Orzeczenie, o którym pan wspomniał, to jest orzeczenie z 1964 roku. Prawdopodobnie chodzi o to orzeczenie. Doktryna TSUE kształtowała się różnie w tym zakresie. Jest bardzo wiele orzeczeń TSUE, które były formą polemiki z orzeczeniem z 1964 roku, które to orzeczenie twierdziło, że prawo europejskie jest generalnie wyższe od prawa krajowego. Następnie szereg orzeczeń, zarówno trybunałów krajowych, jak i samego TSUE, wskazywało na coś dokładnie odwrotnego.

Poza tym nie o tym dziś rozmawiamy, nie rozmawiamy o tym, które prawo jest wyższe. Najważniejszym elementem tego stanowiska powinno być to, że traktatowo UE

nie ma kompetencji do zajmowania się organizacją sądownictwa, bo w kompetencjach wyłącznych nie ma w traktacie nic o organizacji sądownictwa. W kompetencjach dzielonych jest wymiar sprawiedliwości, który to w doktrynie orzeczniczej był wielokrotnie wskazywany jako element związany, w którym wyłącza się organizację sądownictwa. Na to tylko pragnę zwrócić uwagę. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Przypomnę, że przedmiotem pytania jest to, czy państwo członkowskie jest zobowiązane do stosowania się do postanowień zabezpieczających wydanych przez TSUE, a dotyczących organów państwowych. Pan Esmund, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Tomasz Esmund:

Dyskusja wywołana przez pana przewodniczącego Mularczyka zmierza do sformułowania argumentacji przemawiającej albo za zgodnością, albo za niezgodnością z konstytucją, czyli ustosunkowania się merytorycznie do zgłoszonego przez sąd problemu konstytucyjnego. Tymczasem w naszym stanowisku staramy się w sposób dość konsekwentny wskazywać wady formalne pytania prawnego postawionego przez sąd, które uniemożliwiają TK merytoryczne odniesienie się do jego zgodności albo niezgodności. W naszej ocenie TK nie może odnieść się merytorycznie albo do zgodności, albo do niezgodności. W związku z tym nie zawarliśmy w naszym stanowisku pogłębionej analizy dotyczącej zgodności albo niezgodności. W istocie bowiem, ta formuła w najnowszym orzecznictwie TK jest praktycznie utożsamiana z umorzeniem postępowania.

Pytanie – do czego zmierza praktyka? Jeżeli chodzi o kwestie merytoryczne w odniesieniu do prawa unijnego, a w szczególności, jeżeli chodzi o pytania zadawane przez pan posła Mularczyka, to proponuję, żeby odpowiedział pan dr Artur Trubalski.

Ekspert Artur Trubalski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, podzielam w pełni argumentację pana mecenasa Esmunda. Problem polega na tym, że ze względów formalnych nie możemy odnieść się do końca do tych kwestii prawnych. Odnosząc się do prawa unijnego, rzeczywiście należy stwierdzić, że UE działa na podstawie przekazanych kompetencji i w ramach tych kompetencji wykonuje szczegółowe uprawnienia. Innymi słowy, kompetencje, które nie zostały wyraźnie przekazane, należą do państw członkowskich.

Kolejna kwestia, jeżeli chodzi o zakres przekazanych kompetencji, to chcę zwrócić uwagę na treść art. 90 ust. 1 konstytucji, który pozwala, pod pewnymi warunkami, przekazać jedynie kompetencje w niektórych sprawach. Zarówno doktryna prawa konstytucyjnego europejskiego, jak i orzecznictwo mogą być przekazane TK. Wskazywanie na to, że nie mogą być przekazane, byłoby sprzeczne z konstytucją, bo te kompetencje stanowią jądro suwerenności państwa.

W tym przypadku mogę powiedzieć, że kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania zarówno wymiaru sprawiedliwości, jak i konstytucyjnych organów, nie zostały przez żadne państwo UE przekazane na rzecz Unii i jej organów. Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę, że w utrwalonym orzecznictwie TK przyjmuje się – orzecznictwo TK wzoruje się na orzecznictwie niemieckiego sądu konstytucyjnego – że państwa członkowskie UE są panami traktatów. To państwa decydują o tym, jakie kompetencje się przekazuje.

Analiza prawa pierwotnego i traktatów UE pozwala na stwierdzenie, że nigdzie w sposób wyraźny żadne z państw członkowskich nie przekazało na rzecz UE i jej organów kompetencji w zakresie funkcjonowania wymiarów sprawiedliwości czy też sądów najwyższych w danym państwie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Jeszcze pan przewodniczący Mularczyk *ad vocem*.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Generalnie zgadzam się z tezą przedstawioną przez panów mecenasów, która wybrzmiewa z tego stanowiska. Powiem jednak, jako były praktyk, że mamy na dzień dzisiejszy do czynienia z taką sytuacją, że mamy, w naszej ocenie, wadliwe rozstrzygnięcie TSUE, które jest w obiegu międzynarodowym, i które dotyka działalności Izby Dyscyplinarnej. Mamy pytanie, co do którego zgadzamy się, że może zostało zadane nie na podstawie

tych przesłanek, na podstawie których powinno być zadane. Mamy też nasze stanowisko, które troszkę ucieka od odpowiedzi na pytanie. Oczywiście w tym stanowisku jest sugestia, o której pan mecenas powiedział – ja to oczywiście odnajduję. Natomiast jest pytanie – w jaki sposób należałoby to rozstrzygnięcie TSUE, które w naszej opinii budzi wątpliwość, wyeliminować z obiegu, czy też podważyć to rozstrzygnięcie TSUE o zabezpieczeniu?

Jeżeli dziś można hipotetycznie zabezpieczyć działalność takiej czy innej izby SN, to za chwilę, wyobrażam sobie, TSUE będzie mógł zabezpieczyć działalność parlamentu. Zawiesi działalność parlamentu do czasu wydania takich rozstrzygnięć, jakich chciałby TSUE. Oczywiście sprowadzam to do absurdu, ale przecież mamy sytuację zbieżną, podobną.

Może tylko tyle do panów mecenasów w ramach dyskusji, którą prowadzimy. Jaką oni widzieliby ścieżkę wzruszenia tego rozstrzygnięcia TSUE, co do którego mamy wątpliwości, czy nie przekracza ono ram wynikających z traktatów. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Nie jestem pewien czy panowie z BAS i zaproszony ekspert są upoważnieni do tego, żeby wyręczać podmioty inicjujące postępowanie i powiedzieć, jak mają napisać pytanie prawne do TK, żeby skutecznie wyeliminować z obiegu prawnego postanowienie TSUE. Mamy konkretne pytanie i jest konkretny projekt stanowiska do tego.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Panie przewodniczący, jesteśmy w gronie wykwalifikowanych ekspertów prawników, rozmawiamy, dyskutujemy. Kwestia nie dotyczy tylko tej sprawy, ale generalnie relacji UE, TSUE, państwo polskie. Abstrahując od tej konkretnej sprawy, chodzi o relacje, o działania, które budzą w nas wątpliwości, czy są zgodne z polskim prawem.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Pan mecenas Esmund, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Tomasz Esmund:

W pełni zgadzam się z tym, co powiedział pan przewodniczący, że nie mamy umocowania do tego, aby sugerować, w jaki sposób kwestionować konstytucyjność tych postanowień traktatowych, które, w naszej ocenie, w sposób wadliwy zakwestionował sąd.

Główny problem przejawiał się w nieprawidłowym skierowaniu problemu konstytucyjnego przeciwko niewłaściwemu postanowieniu traktatowemu. Nie wykluczamy, że ten problem, o którym mowa w pytaniu prawnym, istnieje, bo, jak wynika z naszej dyskusji, ten problem jest realny, jednakże został on skierowany, w naszej ocenie, przeciwko niewłaściwemu postanowieniu traktatowemu. Nie jesteśmy upoważnieni do tego, żeby prezentując projekt stanowiska sugerować nasze rozwiązania tej konkretnej sytuacji, w postępowaniu przed TK w tej konkretnej sprawie.

Postępowanie przed TK cechuje daleko idąca specyfika i aby móc merytorycznie odnieść się do problemów stawianych przez sąd najpierw muszą być spełnione konstytucyjnie wymagane przesłanki dopuszczalności pytania prawnego, które, w naszej ocenie, nie zostały spełnione. Na gruncie tego konkretnego postępowania przed TK, w tej konkretnej sprawie, w naszej ocenie, nie powinniśmy merytorycznie odnosić się do tej kwestii, chociaż wszyscy przyznajemy, że problem jest realny.

Może jeszcze pan dr Trubalski przedstawi wyjaśnienia.

Ekspert Artur Trubalski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o poruszone kwestie, to zgadzam się, że nie jesteśmy uprawnieni do odpowiedzi na to pytanie. Może jednak wyjaśnię – dlaczego? Z mojej strony nie jest to próba unikania odpowiedzi. Chodzi dokładnie o to, że precyzyjna odpowiedź na takie pytanie jest całkowicie uzależniona od tego, w jaki sposób zostanie sformułowane pytanie prawne, np. to pytanie SN. Uważam, że byłoby obarczone dużym ryzykiem nieprecyzyjności odnoszenie się do takiego problemu, który niewątpliwie istnieje, ale zbyt duża ogólność mogłaby doprowadzić do nieprecyzyjnej odpowiedzi.

Myślę, że tak sytuacja wygląda, bo tutaj byłaby możliwość odniesienia się dopiero do bardzo konkretnego, w sposób bardzo sformalizowany postawionego pytania prawnego. W sytuacji, w jakiej obecnie jesteśmy, przy takiej treści pytania prawnego sądu, odpowiedź jest taka, jaka została zawarta w stanowisku Sejmu, które mamy przyjemność przedstawiać. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Jeszcze pan przewodniczący Mularczyk, bardzo proszę.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Już niewiele. Rozprawa jest w środę, a tekst dostałem wczoraj, więc chcę mieć pewność, co do mojego stanowiska przed TK. Panowie analizowaliście ten problem dobre kilka miesięcy, a ja mam tylko kilka dni na jego analizę i zaprezentowanie przed TK. Chcę mieć jasność, co do mojego wystąpienia przed TK, żeby zostało zrozumiane w sposób jasny, tak jak panowie macie to na myśli. Bardzo dziękuję i przyjmuję tę argumentację. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy P 7/20. Czy są pytania do panów mecenasów? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą P 7/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (27) Kto jest przeciw? (4) Kto się wstrzymał od głosu? (1) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do omówienia sprawy K 10/20. Pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. K 10/20 została zainicjowana wnioskiem diagnostów Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych 4 listopada 2019 roku. Przedmiotem kontroli wnioskodawczyni uczyniła art. 30a ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej. Zgodnie z tym przepisem opłatę za szkolenie specjalizacyjne i państwowy egzamin specjalizacyjny diagnostów laboratoryjnych ponosi diagnosta laboratoryjny odbywający specjalizację.

W wyniku analizy wniosku, ustawy o diagnostyce laboratoryjnej oraz uchwały KRDL potwierdzona została jej legitymacja do zainicjowania postępowania przed TK, ale to nie wyczerpuje problemów natury formalnoprawnej związanych z tym wnioskiem. Wnioskodawczyni postuluje o zbadanie kwestionowanej przez siebie regulacji w perspektywie dwóch wzorców kontroli ujmowanych autonomicznie. Chodzi o zasadę równości wobec prawa z art. 32 konstytucji oraz powszechnego i równego dostępu do wykształcenia – art. 70 ust. 4 konstytucji, a konkretnie zdanie pierwsze. Analiza pisma procesowego wnioskodawczyni pozwala na stwierdzenie, że w niniejszej sprawie zaktualizowały się, a właściwie skumulowały się dwie przesłanki, które przemawiają za niedopuszczalnością merytorycznej oceny zaskarżonego przepisu z perspektywy art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze konstytucji.

Wobec powyższego wskazujemy w projekcie stanowiska, iż wnioskodawczyni tylko w jednym miejscu wniosku podejmuje próbę argumentacji na rzecz tezy o złamaniu art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze konstytucji. Można stwierdzić, że o ile bez wątpliwości wnioskodawczyni zrekonstruowała treść normy będącej przedmiotem zaskarżenia, normy która stanowi wzorzec kontroli i wskazała problem konstytucyjny, jaki wyłania się, w jej opinii, z zestawienia tych regulacji, to jednak zaniechała zupełnie przedstawienia argumentów i dowodów na poparcie sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności. W ten sposób konstrukcja wniosku nie jest uzasadniona, aby uznać ją za odpowiednią, właściwą i pożądaną w rozumieniu art. 47 ust. 2 ustawy o TK.

Drugim elementem, na który chcemy zwrócić uwagę jest fakt, że substratem należytego sformułowania zarzutu niekonstytucyjności jest między innymi wybór i powołanie adekwatnego wzorca kontroli. O czym mówiliśmy przy okazji poprzednio omawianej sprawy. Art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze konstytucji stanowi, że: „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia”. W żaden sposób przepis ten nie odnosi się do sytuacji prawnej objętej zakwestionowanym przepisem,

ponieważ przepis art. 30a ust. 2 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej ustala zasadę, że to diagnosta laboratoryjny, który się decyduje na uzyskanie specjalizacji ponosi koszty procesu szkolenia specjalizacyjnego, a także egzaminu specjalizacyjnego. Trzeba podkreślić, że diagnostą laboratoryjnym jest osoba, która już posiada wyższe wykształcenie i nie sposób ją zakwalifikować jako ucznia lub studenta objętego gwarancjami wynikającymi z art. 70 ust. 4 konstytucji.

Sąd konstytucyjny, w swoich licznych wypowiedziach przywoływanych w naszym stanowisku, wyraźnie wyznacza poziom wyższego wykształcenia jako granicę obligacji praw publicznych, która wynika z art. 70 ust. 4 konstytucji. W związku z powyższym ten wzorzec nie może stanowić relewantnego punktu odniesienia kontroli dla art. 30a ust. 2 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej i w związku z tym niedopuszczalna jest, naszym zdaniem, przez sąd konstytucyjny merytoryczna jego ocena z perspektywy tej podstawy kontroli. W związku z powyższym wnosimy o umorzenie postępowania.

Natomiast przechodząc do drugiego wzorca kontroli, czyli art. 32 konstytucji, wnioskodawczyni formułuje swoje zastrzeżenia względem norm rządzących ponoszeniem przez diagnostów laboratoryjnych kosztów za szkolenie specjalizacyjne i za egzamin końcowy. Wskazuje, że przepis ten ma nieprawidłowo ukształtowana treść z punktu widzenia konstytucyjnie gwarantowanej zasady równości wobec prawa. Zdaniem wnioskodawczyni doszło na jego gruncie do nieuzasadnionego zróżnicowania diagnostów laboratoryjnych względem innych grup zawodowych, w szczególności lekarzy i lekarzy dentystów, co powinno zostać zbadane przez TK.

Z jednolitego orzecznictwa TK wynika, że ocena regulacji z perspektywy cechy równości wymaga przeprowadzenia tzw. testu równości, na który składają się trzy zagadnienia. Nie będę w tej chwili ich przywoływała.

Na pierwszym etapie należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, która uzasadniać będzie równe traktowanie określonych podmiotów. To wymaga przeanalizowania treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kwestionowana norma prawna. Przede wszystkim należy wskazać w perspektywie pierwszego etapu, że grupą odniesienia wskazywaną przez wnioskodawczynię są inne zawody medyczne, w szczególności lekarze i lekarze dentyści. Poza sporem w niniejszej sprawie pozostaje fakt, że diagności laboratoryjni są kwalifikowani jako kategoria zawodów medycznych.

W projekcie stanowiska dokonujemy rekonstrukcji terminu „osoba wykonująca zawód medyczny", wskazujemy na funkcjonowanie w przestrzeni normatywnej tzw. głównych i pomocniczych zawodów medycznych i dochodzimy do wniosku, że sama przynależność do zbiorczej, ale nie homogenicznej grupy zawodów medycznych, nie może być uznawana za cechę wspólną wszystkich podmiotów, które są zaliczane do tej kategorii, które uprawniałyby do jednakowego traktowania w perspektywie naszej sprawy, w zakresie obowiązku ponoszenia kosztów szkolenia specjalizacyjnego i egzaminów końcowych. W tej chwili fakt uznania diagnosty laboratoryjnego za zawód medyczny nie jest relewantną przesłanką, która przesądzałaby objęcie finansowaniem z budżetu państwa kosztów szkolenia specjalistycznego i egzaminu końcowego.

Należy podkreślić, że w projekcie stanowiska przedstawiamy zasady ponoszenia kosztów szkolenia specjalistycznego w głównych zawodach medycznych, do których kwalifikowany jest zawód diagnosty laboratoryjnego. Wskazujemy, że można wyodrębnić dwa modele, gdy państwo rzeczywiście angażuje środki finansowe budżetowe w szkolenie kadr medycznych, ale są też grupy zawodowe, których przedstawiciele muszą sami ponosić koszty tych specjalizacji, jeżeli się na nie decydują. Tak jest z diagnostami laboratoryjnymi i do niedawna tak było z farmaceutami i fizjoterapeutami, a także na podstawie ustawy o uzyskiwaniu tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia.

Trzeba też nadmienić, co ma znaczenie z perspektywy analizowanej sprawy, że ustawa o zawodzie farmaceuty, która weszła w życie 16 kwietnia 2021 r., wprowadza odmienną zasadę finansowania szkolenia specjalistycznego dla farmaceutów. Nowa regulacja zakłada finansowanie specjalizacji farmaceuty ze środków z budżetu centralnego, ale ta decyzja ustawodawcy była związana z zasadniczą zmianą w obrębie zadań, którą ustawodawca przewidział dla zawodu farmaceutycznego w dziedzinie ochrony zdrowia.

Dążąc do pełnego wykorzystania potencjału zawodowego farmaceutów, ustawodawca jednocześnie zdecydował się na wsparcie ich udziału w ochronie zdrowia.

W drugim modelu przewidziano finansowanie ze środków budżetowych zarówno szkolenia specjalizacyjnego, jak i tego państwowego egzaminu lekarzy, lekarzy dentystów i pielęgniarek. W tej kwestii zdywersyfikowana została intensywność odnosząca się do tego, czy lekarze odbywają specjalizację w ramach rezydencji, czy też poza rezydencją.

Trzeba podkreślić, że diagności to jest najmłodsza grupa zawodowa w zawodach medycznych, tak naprawdę objęta odrębnym aktem normatywnym dopiero w 2001 roku. Chodzi o ustawę o diagnostyce laboratoryjnej, w świetle której diagności są zaliczani do podstawowych zawodów medycznych. Przede wszystkim podkreślamy, że diagnosta laboratoryjny ma prawo pozyskiwania specjalizacji w ramach podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych. Diagnosta nawet bez specjalizacji jest osobą uprawnioną do wykonywania wszystkich czynności laboratoryjnych w laboratorium.

Natomiast ta sytuacja wygląda inaczej w ramach grupy zawodowej lekarzy i lekarzy dentystów, która jest relewantną grupą odniesienia. Posiadanie przez nich specjalizacji w danej dziedzinie, jakkolwiek nie jest obowiązkowe, mówię o lekarzach i lekarzach dentystach, to determinuje legalność podejmowania wielu czynności zawodowych. Wskazujemy w projekcie stanowiska konkretne przykłady wymogu posiadania odpowiedniej potwierdzonej kwalifikacji zawodowej, specjalizacji konkretnego stopnia, która będzie legalizowała działanie lekarza i lekarza dentysty.

W związku z tym, w kontekście zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości, ustalenie cechy relewantnej dla porównywanych podmiotów jest niezwykle ważne. Jak wskazuje się w doktrynie ustawodawcy przysługuje swoboda w zakresie wskazania cechy relewantnej. Również samo wskazanie przez ustawodawcę tej cechy stanowi domniemanie konstytucyjności.

W związku z powyższym, w naszym projekcie stanowiska wskazujemy, że zgodnie z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1, podmioty jednakowe należy traktować jednakowo, a podmioty różne w sposób odmienny. Ustawodawca może kształtować status prawny diagnosty laboratoryjnego w sposób odmienny od innych zawodów medycznych w związku z odmienną rolą, jaką pełni diagnosta laboratoryjny w systemie ochrony zdrowia. Dotyczy to również ponoszenia kosztów szkolenia specjalizacyjnego i egzaminu państwowego. W świetle ustaleń tego testu równości tworzą oni odmienną kategorię niż lekarze, w szczególności lekarze rezydenci, którym w 100% budżet państwa finansuje szkolenie specjalizacyjne. Naszym zdaniem nie można się zgodzić ze stanowiskiem wnioskodawczyni dotyczącym konieczności równego traktowania diagnostów laboratoryjnych, lekarzy i lekarzy dentystów. Naszym zdaniem traktowanie zawodów medycznych jako kategorii jednolitej jest możliwe tylko wtedy, gdy postrzegamy je w relacji do innych, niemedycznych grup zawodowych.

Konkludując, proponujemy wniosek procesowy, który uwzględnia zgodność ocenianej regulacji z zasadą równości wobec prawa.

Dziękuję bardzo. Jeśli są jakiekolwiek pytania, to chętnie na nie odpowiem.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy K 10/20. Czy są pytania do pani mecenas? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą K 10/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (30) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 95/20. Sprawa dotyczy szczepień. Jeszcze raz pani Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 95/20 została zainicjowana skargą konstytucyjną. W jej perspektywie należy podkreślić, że aktualnie ta sygnatura obejmuje 10 skarg konstytucyjnych, które zostały połączone zarządzeniem prezesa TK, ze względu na podobieństwo przedmiotu zaskarżenia, a właściwie analogiczność przedmiotu zaskarżenia, jak również identyczny sposób sformułowania zarzutów konstytucyjnych.

Jednocześnie chcę dodać, że przedmiot zaskarżenia, zarzuty niekonstytucyjności, argumenty, które mają przemawiać za ich zasadnością, są również tożsame z zawisłą przed TK, będącą już przedmiotem analizy Wysokiej Komisji w czerwcu 2020 roku sprawą o sygn. akt SK 81/19.

Oprócz tego przed TK zawisła sprawa o sygn. SK 79/20, która jest na dziś przewidzianą w porządku obrad sprawą. Jednak z uwagi na brak zarządzenia prezesa TK o łącznym rozpoznaniu i przywołaniu tych skarg, przedkładamy stanowisko wobec 10 skarg łącznie rozpatrywanych pod sygn. akt SK 95/20. Jednocześnie z tym zastrzeżeniem, że posługujemy się argumentami tożsamymi z tymi, które zostały wykorzystane w sprawie o sygn. akt SK 81/19, a także SK 79/20.

Przedmiotem kontroli w niniejszych sprawach są przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a także odpowiednie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych. Z racji pozycji Sejmu jako uczestnika postępowania, w projekcie stanowiska mamy tylko odniesienie do zaskarżonych postanowień ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Przepisy, które zostały zaskarżone są bardzo rozbudowane normatywnie. Oddając ich sens, trzeba powiedzieć, że skarżący w sprawie SK 95/20 kwestionują przepisy, które są podstawą ustanowienia obowiązku szczepiennego.

Odnosząc się pokrótce do stanów faktycznych, które są analogiczne w poszczególnych skargach konstytucyjnych połączonych do wspólnego rozpoznawania, skarżącymi są rodzice małoletnich dzieci, które zostały objęte mocą ustawy obowiązkiem szczepiennym, w szczególności kwestionowanego art. 5 ust. 1 lit. b) ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Oprócz tego zakwestionowano przepis art. 17 ust. 11, który jest podstawą dla głównego inspektora sanitarnego do wydania obwieszczenia o kalendarzu szczepień ochronnych, corocznej realizacji, jeżeli chodzi o szczepienia ochronne w społeczeństwie.

Tak jak wspomniałam, na kanwie poszczególnych skarg konstytucyjnych, połączonych do wspólnego rozpoznania, w stanach faktycznych rodzice osób małoletnich obowiązanych do poddania się obowiązkowi szczepiennemu, byli stroną postępowania egzekucyjnego obowiązku o charakterze niepieniężnym, czyli obowiązku poddania małoletnich dzieci szczepieniom ochronnym. Rodzice nie godzili się na przeprowadzenie szczepień ochronnych swoich dzieci, w związku z tym wdrożone zostało postępowanie egzekucyjne, które kończyło się zażaleniem postanowień wojewody w wyniku wniesienia zażalenia na stosowne rozporządzenia ministra zdrowia do sądów administracyjnych, które oddalały skargi. Następnie NSA również oddalał wszystkie skargi rodziców małoletnich osób objętych obowiązkiem szczepiennym.

Jeżeli chodzi o zarzuty, jakie formułują skarżący, to diagnozują oni trzy problemy konstytucyjne. Po pierwsze, wskazują, że regulacja, która wynika z art. 5 ust. 1 lit. b) i art. 17, nie determinuje ani liczby dawek, ani nie wskazuje konkretnego wieku, w jakim dawki powinny być podane, co uniemożliwia ustalenie przez osoby zobowiązane do realizacji obowiązku szczepiennego daty wymagalności jego wykonania. Zdaniem skarżących narusza to zasadę określoności przepisów prawa.

Drugi problem konstytucyjny. Skarżący identyfikują obowiązkowe szczepienia ochronne jako szczególny rodzaj świadczenia zdrowotnego, na którego realizację lekarz powinien uzyskać zgodę pacjenta. W związku z powyższym obowiązek szczepień ochronnych ustanowiony w niniejszej regulacji w odniesieniu do chorób wskazanych w rozporządzeniu ministra zdrowia stanowi, według skarżących, naruszenia art. 47, ponieważ uchylony jest obowiązek uzyskania zgody, zważywszy na obligacje ustawowe poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym. To w rozumieniu skarżących stanowi naruszenie ich prawa do samostanowienia.

Trzeci element, też problem konstytucyjny. Skarżący wywodzą, że ani z rozporządzenia ministra zdrowia, ani z ustawy nie wynika wiek dziecka i liczba szczepionek w tym zakresie. Wskazują, że komunikat GIS nakłada ten obowiązek, co oznacza, że jest to naruszenie formalnej przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, ponieważ jest to ograniczenie nie nakładane w drodze ustawy, ale w drodze aktu rangi

obwieszczenia. Nie ma to waloru normatywnego. Jednocześnie jest to sprzeczne, wedle skarżących, z art. 87 konstytucji.

Przeprowadzona przez nas analiza formalnoprawna odnosząca się do tych skarg konstytucyjnych tak naprawdę zmierza do konkluzji, którą proponujemy w projekcie stanowiska, którą jest wniosek o umorzenie postępowania. Taki wniosek został zaaprobowany przez Wysoką Komisję w opinii nr 55 uchwalonej 16 czerwca 2020 w odniesieniu do sprawy SK 81/19.

Jak wskazałam, wszystkie kolejne skargi były kalką skargi inicjującej postępowanie w sprawie SK 81/19. W związku z powyższym, modyfikując nasze stanowisko ze względu na różne stany faktyczne, wskazujemy, że dostrzegamy tożsamy problem związany z brakami formalnymi tych skarg konstytucyjnych. Po pierwsze, co należy podkreślić, w analizowanym zakresie, jeżeli chodzi o umorzenie postępowania co do art. 17 ust. 11, przy tej kompetencji głównego inspektora sanitarnego do wydania programu szczepień ochronnych. Naszym zdaniem ten przepis nie może stanowić podstawy orzeczeń NSA, które zapadały w poszczególnych sprawach skarżących. Poszukiwaliśmy pożądanego konstytucyjnie związku między treścią zaskarżonego przepisu a tym ostatecznym orzeczeniem, bowiem przepis ten ma charakter ściśle kompetencyjny, a jego adresatem jest główny inspektor sanitarny, który został zobowiązany do ogłoszenia komunikatu w przedmiocie szczepień ochronnych na dany rok, ze szczegółowym sprawdzaniem początku stosowania szczepionek, które wynikają z sytuacji epidemiologicznej. To oznacza, że ten przepis nie kształtuje w żadem bezpośredni sposób praw i obowiązków skarżących. W ogóle nie sposób traktować tego przepisu jako źródła praw i obowiązków kogokolwiek innego, poza głównym inspektorem sanitarnym. Z tego względu stwierdzamy, że art. 17 ust. 11 nie stanowił podstawy orzekania przez sądy w sprawach skarżących. Merytoryczne rozstrzyganie o jego konstytucyjności byłoby w niniejszym postępowaniu niedopuszczalne i dlatego wnioskujemy o umorzenie postępowania w zakresie badania art. 17 ust. 11 tej ustawy.

Następnie trzeba wskazać, że skarżący podnoszą w ramach argumentacji mającej świadczyć za niekonstytucyjnością, że w zaskarżonych przepisach brak jest powszechnie obowiązującej konkretyzacji, w którym miesiącu roku obowiązek szczepienia przeciw poszczególnym chorobom staje się wymagalny. Tak sformułowany zarzut mógłby być rozpatrywany wyłącznie w perspektywie zaniechania prawodawczego, które nie jest objęte kognicją TK. W swoim projekcie stanowiska wykazujemy, że brak w konstrukcji w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy, określenia konkretnego momentu w życiu dziecka, w którym należy podać konkretną szczepionkę oraz liczbę dawek tych szczepionek jest efektem intencjonalnego działania prawodawcy, uzasadnionego zaniechania ustawodawcy. Nie można mu przypisać takiej luki tetycznej dotyczącej konstrukcji obowiązku szczepiennego.

Wskazujemy na *ratio* takiej decyzji prawodawczej. Przede wszystkim wskazujemy na perspektywę aktualizacji ze względu na zmieniającą się sytuację epidemiologiczną, ogromny postęp wiedzy i sam poziom wyszczepialności osób w danym momencie, na normę kompetencyjną GIS do tego, aby szeroko aktualizował szczegółowe wskazania dotyczące podawania szczepionek, które wynikają z aktualnej sytuacji epidemiologicznej. Ten program szczepień ochronnych z mocy ustawy musi uwzględniać aktualne wytyczne Światowej Organizacji Zdrowia czy też dane epidemiologiczne, które wynikają z aktualnej wiedzy medycznej, a także zaleceń, które płyną od przedstawicieli miarodajnych środowisk naukowych zawodów medycznych. W literaturze, którą się wspieramy, też wywiedziono, że program szczepień ochronnych zmienia się przeciętnie co 2 lata i zdarza się, że postęp wiedzy wskazuje na potrzebę aktualizacji wskazań. Wobec powyższego stwierdzamy, że brak w konstrukcji zaskarżonych przepisów wskazania konkretnego wieku dziecka w czasie podania szczepionki czy liczby dawek szczepionki, nie może być analizowany jako pominięcie, ale jest zaniechaniem ustawodawczym, intencjonalnym działaniem prawodawcy.

Ponadto w perspektywie weryfikacji kwestionowanej regulacji z prawem do samodecydowania, z prawem do prywatności, jak określają to skarżący, należy wskazać, że mamy pewne wątpliwości dotyczące możliwości merytorycznego rozpoznania zarzutu dotyczą-

cego naruszenia art. 47 konstytucji, który wskazuje na gwarancję prawa do prywatności. Naszym zdaniem konfrontacja zawartości normatywnej tego wzorca kontroli i spraw, które są podstawą do sformułowania zarzutów w skargach konstytucyjnych, prowadzi do wątpliwości co do legitymacji skargowej skarżących w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 47 konstytucji.

Jedną z konstytutywnych przesłanek, które umożliwiają rozpatrzenie skargi, stanowi wykazanie przez skarżącego, że doszło do naruszenia określonych w konstytucji wolności i praw, których podmiotem są skarżący. Skarżący powinien być beneficjentem konstytucyjnie gwarantowanych praw, a więc prawa do prywatności i prawa do decydowania o swoim życiu osobistym. Art. 47 konstytucji stanowi: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym". Ten ostatni element, czyli prawo do prywatności, został, w opinii skarżących, naruszony w kwestionowanej regulacji.

Skarżący postulują ocenę zaskarżonej regulacji z punktu widzenia jej zgodności z gwarantowanym konstytucyjnie prawem jednostki do decydowania o swoim życiu osobistym. W związku z tym należało rozstrzygnąć, czy kwestionowany przez skarżących obowiązek szczepienny można rozważać w perspektywie ich prawa do samostanowienia. W tym zakresie przeanalizowaliśmy zakres podmiotowy obowiązku szczepiennego, który wynika *ex lege*. Objęte są tym obowiązkiem wszystkie osoby przebywające na terytorium RP. W realiach spraw, na kanwie których sformułowano wątpliwości konstytucyjne, osobami zobowiązanymi do poddania się szczepieniom ochronnym były małoletnie dzieci skarżących. Natomiast obowiązek skarżących miał charakter niejako wtórny. Wynikał z faktu, iż osoby, których szczepienie miało dotyczyć, nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych. W myśl art. 5 ust. 2, który nie podlega zaskarżeniu, odpowiedzialność za wypełnienie obowiązku szczepiennego ponosi osoba, która sprawuje prawną pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną, albo opiekun faktyczny w rozumieniu przepisów ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

Przeanalizowaliśmy również zagadnienie dotyczące wyrażenia zgodny na każde świadczenie opieki zdrowotnej, ponieważ podanie szczepionki stanowi exemplum takiego świadczenia opieki zdrowotnej. Wskazaliśmy na różne podejścia dotyczące i doktryny istniejące, jak też spory dotyczące tego, czy przepisy ustawy zakładające obowiązek szczepień uchylają *per se* zasadę, bo taka panuje w polskim prawie cywilnym, wyrażenia uprzedniej zgody na jakąkolwiek interwencję medyczną.

Przywołaliśmy stosowne poglądy doktryny. Naszym zdaniem istota problemu, jaki jawi się na tle zarzutów skarżących, jest brak zgody na przeprowadzenie obowiązkowych szczepień ochronnych względem dzieci. Gdyby chodziło o inne świadczenie zdrowotne, to niewyrażenie zgody na zaszczepienie dziecka delegalizowałoby jego realizację. Tymczasem odmowa poddania dziecka szczepieniu ochronnemu wywołuje konsekwencje w postaci postępowania egzekucyjnego w administracji. Z tych rozważań wynika, że rozwiązaniem, które w pełni satysfakcjonowałoby skarżących, byłaby prawna możliwość uchylenia się od obowiązku szczepiennego poprzez odmowę jego realizacji.

Podkreślamy w swoim stanowisku, że skarżący, będący dorosłymi rodzicami dzieci niepełnoletnich, czy to wyrażając zgodę na obowiązkowe szczepienie ochronne, czy też wyraźnie sprzeciwiając się temu środkowi zdrowotnemu, nie decydują o swoim życiu osobistym, ale zastępczo o życiu osobistym odrębnego od nich podmiotu, swojego dziecka. Robiąc to jako przedstawiciel ustawowy, nie reprezentuje w tym zakresie żadnych własnych interesów tylko interesy dziecka. Postępując zgodnie z podstawową regułą wykonywania władzy rodzicielskiej, która wyrażona jest w art. 95 § 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, działania tak, jak wymaga tego dobro dziecka i interes społeczny. Zważywszy, że komponentem prawa do prywatności, którego naruszenia dochodzą skarżący, jest prawo do decydowania o swoim życiu osobistym, to podstawą skarg jest decydowanie o życiu osobistym dzieci skarżących. Stąd nasze poważne wątpliwości co do legitymacji skarżących w niniejszym postępowaniu.

W związku z powyższym, podpierając się orzecznictwem TK, który wskazuje, że naruszenie konstytucyjnie gwarantowanego prawa, że aby skarga mogła zostać uznana za legitymowaną, musi mieć charakter osobisty i aktualny, a nie potencjalny, który

jest możliwy do wyobrażenia sobie w innych stanach faktycznych. W związku z tym, że aktualnie funkcjonujący w polskim prawie model skargi konstytucyjnej zakłada, że może być ona zwrócona wyłącznie przeciwko ustawie albo innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne prawo wolności skarżącego, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie brak jest tego elementu, w którym skarżący jest beneficjentem prawa, które go dotyczy. W związku z powyższym stwierdzamy konieczność umorzenia sprawy w związku z niedopuszczalnością wydania wyroku.

Przedstawiamy również stanowisko odnoszące się merytorycznie do argumentów przedłożonych przez skarżących, mających przemawiać za niekonstytucyjnością rozwiązań nakładających obowiązek szczepienny w perspektywie art. 47 konstytucji, w związku z art. 31 ust. 3. Wskazujemy zgodność obowiązku szczepiennego, ale zważywszy, szeroko omówione, przesłanki, które przemawiają za umorzeniem postępowania, pozostawiamy do dyspozycji Wysokiej Komisji to, czy omawiać aspekt merytoryczny dotyczący zgodności z konstytucją obowiązku szczepiennego. Dziękuję za uwagę. Jestem gotowa do odpowiedzi na pytania.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 95/20. Czy są pytania do pani mecenas? Chyba nie ma. Argumentacja dotycząca umorzenia została przedstawiona w sposób wystarczający i nie ma co wchodzić w meritum. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 95/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (26) Kto jest przeciw? (1) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do omówienia tożsamej sprawy SK 79/20. Pani mecenas, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 79/20 została również zainicjowana skargą osoby fizycznej, rodzica dziecka małoletniego, które zostało poddane obowiązkowi szczepiennemu. Aby nie powtarzać całej argumentacji, zaznaczę, że ta skarga została przygotowana przez pełnomocnika skarżących w poprzednich sprawach. Jest ona identyczna, identyczne są przesłanki, które przemawiają, zdaniem skarżącego, za zasadnością stwierdzenia niekonstytucyjności tego obowiązku szczepiennego. Identyczny jest zakres zaskarżenia, ale również analogiczne są wady, które obarczają tę skargę konstytucyjną.

W związku z powyższym jako pierwszorzędne stanowisko proponujemy wniosek o umorzenie postępowania. Dokładnie z tych samych względów. Przede wszystkim chodzi o brak legitymacji procesowej rodzica osoby małoletniej poddanej obowiązkowi szczepiennemu w perspektywie skarżenia naruszenia prawa do decydowania o swoim życiu osobistym. Również przedstawiamy tożsamą argumentację merytoryczną, gdyby jednak TK dostrzegł pewien potencjał do merytorycznego badania tej skargi. Są to te same argumenty, ponieważ odpowiadaliśmy dokładnie na tak samo sformułowane zarzuty w poprzednich skargach konstytucyjnych. Gdyby były jakieś wątpliwości to służę odpowiedziami. Bardzo dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za zreferowanie sprawy. Ponieważ to jeden mecenas pisze te wszystkie skargi, to jest jeden wzorzec i jeden sposób postępowania. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 79/20. Czy są pytania? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 79/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (27) Kto jest przeciw? (1) Kto się wstrzymał od głosu? (1) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do sprawy o sygn. SK 64/20. Pan mecenas Andrzej Pogłódek, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, to też jest skarga osoby fizycznej, która zaskarżyła przepisy już nieobowiązujące, tym nie mniej takie, które wywierają wpływ na sytuację prawną niektórych osób. Są to przepisy, które regulowały w latach 2006–2008 kwe-

stię tzw. ulgi meldunkowej. Przedmiotem zaskarżenia jest art. 21 ust. 21, w związku z art. 21 ust. 1 pkt 126 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. oraz w związku z art. 8 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie tej ustawy oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w jakim jedną z przesłanek skorzystania ze zwolnienia podatkowego uczynił złożenie oświadczenia o zameldowaniu. Ten, kto chciał skorzystać z ulgi musiał spełnić dwie przesłanki: po pierwsze, być zameldowanym na pobyt stały przez okres minimum 12 miesięcy, przesłanka materialna. Po drugie, złożyć oświadczenie o tym, że spełnia warunki zwolnienia, przesłanka formalna.

Skarżąca wiąże złamanie swoich praw z uzależnieniem otrzymania zwolnienia od złożenia oświadczenia, mimo że przesłanka materialna została wcześniej spełniona i urząd mógł to zweryfikować. Zdaniem skarżącej, żądanie składania oświadczenia jest niezgodne z celem tego przepisu i powoduje niezasadną utratę prawa do zwolnienia podatkowego. Skarżąca przeszła całą drogę prawną, dochodząc swojego prawa. Najpierw miała decyzję naczelnika właściwego urzędu skarbowego, później postępowanie toczyło się przed wojewódzkim sądem administracyjnym, później przed NSA. Oba sądy administracyjne nie podzieliły jej argumentacji.

Rozbudowując zarzuty, skarżąca zarzuciła tym przepisom niezgodność z art. 84 oraz art. 217, w związku z art. 2 oraz art. 32 ust. 1, a także art. 31 ust. 3 konstytucji, wskazując, że przepisy dotyczące ulgi meldunkowej we wskazanym zakresie naruszały prawo do równego opodatkowania, wnoszenia danin publicznych, zasadę proporcjonalności oraz równości wobec prawa w kontekście równego traktowania przez władze publiczne, także wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, co do pewności prawa, a także zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Odnoszą się także do poprawnej legislacji w zakresie, w jakim uzależniały korzystanie z ulgi podatkowej od złożenia w terminie oświadczenia potwierdzającego obiektywnie istniejące okoliczności faktyczne, które organ mógł sprawdzić w inny sposób. Ani formy, ani wzoru takiego oświadczenia nie określono w ustawie, nie stało też za tym rozporządzenie ministra finansów, do którego, zdaniem skarżącej, był zobowiązany. Zarzuciła tym przepisom także niezgodność z art. 64, w związku z art. 21 ust. 1 konstytucji, stwierdzając, że zostało tu naruszone, konstytucyjnie zagwarantowane, prawo swobodnego dysponowania przez jednostkę jej własnością w zakresie, w jakim uzależnia możliwość skorzystania z ulgi podatkowej i nieopodatkowania przychodu uzyskanego ze zbycia określonych w przepisach składników majątkowych, od spełnienia warunku złożenia oświadczenia w nieprzywracalnym terminie prawa materialnego, pomimo że podatnik spełnił już cel zwolnienia z opodatkowania sprzedaży poprzez zameldowanie, najczęściej potwierdzone zameldowaniem na czas określony ustawą w zbywanym mieszkaniu.

Skarżąca rozwija swoją argumentację dość szeroko i przywołuje orzecznictwo sądowe, zresztą zróżnicowane. Określa, że to zróżnicowanie narusza jej pewność prawa, bo tak naprawdę zależnie od okresu, w którym sprawa się toczyła, kiedy zapadał wyrok, przed jakim sądem sprawa się toczyła, jaki był skład orzekający, wyrok mógł być zupełnie różny.

W tej sprawie swoje stanowisko przedstawił także rzecznik praw obywatelskich. Skrótowo mówiąc podzielił on w pełni zarzuty skarżącej. Uznał niezgodność przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli, szczególnie w kwestii warunku przedstawiania oświadczenia o zameldowaniu.

Jeżeli chodzi o nasze stanowisko, to jest ono dość podobne. Kluczowa różnica jest taka, że w naszej ocenie art. 84, który skarżąca wskazała jako samodzielny wzorzec kontroli, tym wzorcem kontroli być nie może, ponieważ może być wzorcem kontroli dla skargi konstytucyjnej, bo określa obowiązek daninowy, jako obowiązek obywatelski. To na skarżącej spoczywał obowiązek dotyczący wykazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw gwarantowanych pośrednio przez ten artykuł. W naszej ocenie skarżąca tego nie uczyniła, więc w tym zakresie postępowanie byłoby umorzone, w pozostałym zakresie zarzuty zostały rozpatrzone merytorycznie, a wyrażone w tej sprawie stanowisko pokrywa się ze stanowiskiem skarżącej i stanowiskiem rzecznika praw obywatelskich.

Trzeba na wstępie zaznaczyć, że ustawodawca nie ma obowiązku uwzględniania w prawie podatkowym ulg i umorzeń oraz zwalniania jakichkolwiek podmiotów od podatków. Gdy jednak zdecyduje się to uczynić, to nie ma w tej kwestii dowolności, jest związany zasadą równości i zasadą poprawnej legislacji. Może to oczywiście podlegać ocenie. W naszej sytuacji stwierdzono, że ustawodawca stworzył rozwiązanie, które przez swoje ukształtowanie utrudnia w sposób istotny lub uniemożliwia obywatelowi skorzystanie z uprawnienia, które, zgodnie z zasadą racjonalności prawodawca chciał skutecznie mu przyznać. Problem podnoszony przez skarżącą nie jest problemem jednostkowym. To nie jest tak, że tylko jedna skarżąca nie złożyła oświadczenia i nie spełniła tym samym warunku skorzystania ze zwolnienia podatkowego. Nie wszyscy te przepisy zrozumieli.

Według danych Ministerstwa Finansów za okres 2008–2017, takich osób, którym odmówiono prawa do ulgi podatkowej z powodu niezłożenia oświadczenia, było 18 600. Oznacza to, że było to dość powszechne. Wskazuje się na to nie tylko w naszej ocenie, jako Sejmu. Była prowadzona kontrola NIK w województwie kujawsko-pomorskim w sprawie opodatkowania podatkiem PIT odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych. NIK wskazywała, że następujące w niewielkich odstępach czasu zmiany stanu prawnego, powodujące obowiązywanie różnych rozwiązań zależnie od daty nabycia przez podatnika zbywanej nieruchomości, w praktyce wywołały liczne wątpliwości co do ich prawidłowego rozumienia i w konsekwencji stosowania. W przeciągu 3 lat, o które chodzi, dokonano dwukrotnie zasadniczej zmiany przepisów regulujących kwestie opodatkowania odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, co spowodowało liczne wątpliwości związane z ich zastosowaniem. W latach objętych badaniem zmiany były zasadnicze, zmieniała się linia orzecznicza i interpretacyjna, jak też stanowisko ministra finansów w sprawie stosowania przepisów. Może to mieć szczególne znaczenie w przypadku tych osób, które nabyły nieruchomość w tamtym okresie, a dokonywały jej zbycia już później. Mogły one w pełni nie zauważyć, ze względu na dość skomplikowany sposób utrzymania w pewnym zakresie obowiązywania tych uchylonych przepisów, że one obowiązują, ponieważ mieliśmy sytuację, w której po uchyleniu tych przepisów jednocześnie stwierdzono, że one obowiązują w odniesieniu do nieruchomości nabytych w tamtym okresie, jeżeli ktoś je zbywa później. Tylko że to jest sytuacja, w której znalazło się to w przepisach ustawy zmieniającej jako odesłanie. Po uchyleniu tych przepisów nie było regulacji, która wpisywałaby to do ustawy zmieniającej, a jednocześnie obowiązywały już nowe przepisy podatkowe.

To oczywiście godziło w prawa osób, które, tak jak skarżąca, nie były profesjonalnymi uczestnikami obrotu prawnego i nie mogły w sposób łatwy zorientować się, że te dawno uchylone przepisy cały czas obowiązują w ich przypadku i nie są tylko przepisami historycznymi. Co więcej, na naruszenie praw skarżącej wskazuje także to, jak zmieniało się orzecznictwo. Było ono absolutnie niejednolite. Początkowo sądy administracyjne orzekały tak, jak orzeczono w sprawie skarżącej, to było dominujące, że trzeba spełnić dwa warunki, żeby korzystać z ulgi meldunkowej. Później sądy, częściowo pod wpływem skarg rzecznika praw obywatelskich, zaczęły orzekać w sposób inny, zaczęły orzekać, że trzeba badać całokształt okoliczności faktycznych sprawy. Chodziło o to, czy sprzedający, chcący skorzystać z ulgi, nie wyraził woli w jakikolwiek inny sposób niż oświadczenie. Jeszcze później sądy zaczęły uznawać, że wymóg składania tego oświadczenia jest wymogiem niezgodnym z konstytucją. Oczywiście można tu powiedzieć, że sądy administracyjne przyjmują później jako dominujący sposób orzekania to trzecie rozwiązanie. W naszej ocenie jest ono merytorycznie poprawne, tym nie mniej sądy administracyjne, mimo że rozwiązanie było poprawne, jak zauważa się w doktrynie, częściowo wykraczały poza swoje kompetencje.

Ustaliła się przeważająca linia orzecznicza, choć zdarzały się wyroki, w tym NSA, w których orzekano inaczej, niezgodnie z linią dominującą w tym okresie. Tak było w przypadku skarżącej, bo jej sprawa pochodziła z okresu, w którym dominowała linia o niezgodności z konstytucją tego wymogu, jako nieproporcjonalnego i nieuzasadnionego celami.

W naszej ocenie wymóg złożenia oświadczenia jest wymogiem nieproporcjonalnym, nie jest konieczny do realizacji założonych celów, ponieważ takie informacje organ może w łatwy sposób posiąść. Potwierdzenie tego, że ktoś był zameldowany i mieszkał, można zdobyć w sposób mniej dolegliwy dla obywatela. W wyniku tego uznajemy, że te zarzuty skarżącej są słuszne.

W tej sytuacji należy uznać, że nałożenie dodatkowego ciężaru z uwagi na to, że skarżąca i inne osoby nie spełniły warunku formalnego w postaci złożenia oświadczenia, w sytuacji, gdy one rzeczywiście były zameldowane, stanowi rygor nieuzasadniony i tym samym narusza dopuszczalne granice ograniczenia prawa własności skarżącej. Gdyby TK podzielił te stanowisko, to będą mogły z niego skorzystać inne osoby.

W wyniku tego stanowisko jest takie, że art. 21 ust. 21, w związku z art. 21 ust. 1 pkt 126 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. oraz w związku z art. 8 ust. 1 i ust. 3 ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw są niezgodne z art. 217 konstytucji, w związku z art. 2 – zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada poprawnej legislacji, art. 32 ust. 1, art. 31 ust. 3 konstytucji oraz art. 64 konstytucji, w związku z art. 21 ust. 1 konstytucji, w zakresie, w jakim przesłanką skorzystania ze zwolnienia podatkowego czynią złożenie oświadczenia o zameldowaniu.

W pozostałym zakresie postępowanie podlegałoby umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dziękuję bardzo. Jeżeli będą jakieś pytania, to oczywiście na nie odpowiem.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję nad sprawą SK 64/20. Czy są pytania do pana mecenasa? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą K 64/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (26) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do sprawy o sygn. SK 11/20. Jeszcze raz pan mecenas Andrzej Pogłódek, bardzo proszę.

Bardzo proszę o skrótowe przedstawienie sprawy, bo minęły już dwie godziny posiedzenie i powinniśmy kończyć.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, to jest skarga osoby fizycznej, prokuratora Prokuratury Generalnej w stanie spoczynku., który przedmiotem swojego zaskarżenia uczynił przepisy określające cykl zawiadamiania przez prokuratorów o zamiarze podjęcia innego zatrudnienia, także innego zajęcia lub sposobu zarobkowania. Określają także przesłanki wyrażenia sprzeciwu wobec ich podjęcia lub kontynuowania wskazując, że podstawą sprzeciwu jest uznanie, że przeszkadza ono w pełnieniu obowiązków służbowych prokuratora, przynosi ujmę godności sprawowanego urzędu, jak też osłabia zaufanie do bezstronności prokuratora, które to przepisy stosuje się również do prokuratorów w stanie spoczynku, czyli osób takich jak skarżący.

Zaskarżony jest art. 103 § 4, w związku z art. 103 § 6 ustawy o prokuraturze. Skarżący wskazuje na naruszenie wolności wyrażania poglądów oraz rozpowszechniania informacji – art. 54 ust. 1 konstytucji, w związku z naruszeniem zasady proporcjonalności – art. 31 ust. 3 konstytucji, naruszenie prawa do wolności twórczości artystycznej – art. 73 konstytucji, w związku z naruszeniem zasady proporcjonalności – art. 31 ust. 3 konstytucji. Odrębnie skarży art. 103 § 6 prawa o prokuraturze w zakresie naruszenia prawa do sądu – art. 45 ust. 1 konstytucji oraz prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych we wcześniejszych instancjach – art. 78.

Skarżący, będąc prokuratorem w stanie spoczynku wystąpił o zezwolenie na podjęcie dodatkowego zajęcia, które scharakteryzował jako działalność literacką w zakresie literatury sensacyjnej, literatury faktu oraz popularyzacji prawa, ze szczególnym uwzględnieniem Konstytucji RP. Wskazał w nim, że działalność ta będzie polegała na występowaniu podczas spotkań autorskich, edukacyjnych i partyjnych, jak też udzielaniu się

w mediach. Prokuratura Krajowa chciała, żeby skarżący to uszczegółowił. Skarżący tego nie uczynił, w związku z tym wyrażono sprzeciw wobec tak zaprezentowanej działalności. Wniósł od tego odwołanie, ale pozostawiono je bez rozpatrzenia, bo ustawa nie przewiduje odwołania. Skarżący wskazuje w swoim stanowisku na wagę praw wolnościowych.

Nasze stanowisko, a w tej sprawie jest też stanowisko prokuratora generalnego, który też wnosi o umorzenie ze względu na niemożność wydania wyroku. W naszym przypadku jest więcej argumentów, ale argumentacja prokuratora generalnego jest zbliżona do naszej, ponieważ samo stanowisko jest na umorzenie postępowania

Skarżący dopatruje się niekonstytucyjności w wykładni zaskarżonej regulacji. Nie przedstawił jednak argumentów na to, a w skardze wprost pisze, że tego typu praktyka, jaka nastąpiła w jego sprawie, jest praktyką powszechną i ustaloną. Jednak w skardze wszystko odnosi do swojego jednostkowego przypadku. Tym nie mniej w orzecznictwie SN są orzeczenia dotyczące spraw związanych z przepisami odnoszącymi się do prokuratury. Skarżący tego nie analizuje, bo koncentruje się na swojej sprawie i twierdzi, że prokuratura dokonała w niej wadliwej wykładni przepisów. Ta wadliwa wykładnia powoduje, w jego ocenie, niekonstytucyjność. To oczywiście powodowałoby, że skoro nie udowodnił, że praktyka jest stała, powtarzalna, powszechna, to nie może być przedmiotem kontroli TK.

Jest jeszcze inny problem związany z tym, że interes prawny skarżącego musi być aktualny a nie potencjalny. Muszą być obecnie naruszane jego prawa i wolności. Problem polega na tym, że skarżący powinien uprawdopodobnić to naruszenie. W naszej ocenie, on tego nie zrobił, ponieważ był wzywany w czasie toczącego się postępowania do uszczegółowienia tego o co występuje. Zakreślił ten przedmiot, jak wynika z oceny prokuratury, czyli organu, na tyle szeroko, że organ nie mógł stwierdzić, czy spełnia on przesłanki do wyrażenia sprzeciwu czy nie i dlatego wyraził sprzeciw.

To oznacza, że w ocenie organu nie było wiadomo, czego tak naprawdę dotyczy zawiadomienie. Skarżący nie dopełnił swojego ustawowego obowiązku wystarczająco precyzyjnego wskazania, które wynika z orzecznictwa SN jako takie, na podstawie którego można sprawę dostatecznie precyzyjnie ocenić. Ostatecznie musi to prowadzić do wniosku, że w tym zgłoszeniu nie było precyzyjnej informacji, on tego nie uzupełnił w żaden sposób. Dokonał tego dopiero w skardze konstytucyjnej, w naszej ocenie, ponieważ w jego przypadku zgłoszony sprzeciw nie dotyczył jakiegoś konkretnego zajęcia, tutaj raczej hipotetycznego, co oznacza, że nie ma aktualnego interesu prawnego skarżącego. Nie wykazał on, że sprzeciw ma charaktery aktualny a nie potencjalny.

Oprócz tego mamy wyrok TK z 6 marca 2017 roku, który oceniał uprzednio obowiązujące przepisy dotyczące tej samej problematyki i regulujące to samo, co prawda z innymi wzorcami kontroli, niż powoływane przez skarżącego. Chodziło o prawa wolnościowe, twórczości artystycznej, naukowej, wolności słowa itd. Wówczas TK wskazał, przy innych wzorcach kontroli, że te przepisy są związane z zachowaniem godności zawodu prokuratora. Oczywiście w pewnych przypadkach prokuratorów i sędziów w stanie spoczynku traci to znaczenie, ale nie do końca, bo są one powiązane – którym skarżący zarzuca nieproporcjonalność – z tym, że ustawodawca przyznał sędziom i prokuratorom pewne szczególne uprawnienia. Jednak ceną za nie jest rezygnacja z części uprawnień i poddanie się ograniczeniom, które nie spoczywają na innych osobach, które nie korzystają z tego statusu, który posiada prokurator w stanie spoczynku. TK wskazał, że jedną z zasad jest zapobieganie przenoszenia autorytetu prokuratora na inne obszary, które nie są związane z wykonywaniem zadań służbowych.

To w przedmiotowej sprawie wydaje się istotne, ponieważ skarżący, co wynika z jego skargi konstytucyjnej, zamierzał, gdyby sprzeciwu nie wyrażono, wypowiadać się w mediach na bieżące tematy prawne, jak również prowadzić działalność publicystyczną. W ocenie Sejmu nakaz zachowania bezstronności, jak też zakaz prowadzenia działalności politycznej może być zachowany tylko w przypadku, gdy prokurator, korzystając z wolności, która mu oczywiście przysługują, unika jednak tego, aby w swoich pracach literackich, naukowych czy innych wystąpieniach, odnosić się do bieżących zagadnień

politycznych, do trwającego procesu legislacyjnego czy spraw będących przedmiotem gorących komentarzy społecznych. Jak wiemy, media o inne sprawy raczej nie pytają.

Tymczasem wydaje się, na podstawie treści skargi konstytucyjnej, że taką działalność zamierzał on podjąć, co mogłoby prowadzić, nawet mimowolnie, do uznania takiej osoby za uczestnika sporu politycznego, co mogłoby zaszkodzić wizerunkowi społecznemu prokuratury. Dlatego uszczegółowienie byłoby ważne, ponieważ podanie przez skarżącego z jakimi dziennikami, czasopismami czy platformami internetowymi zamierza nawiązać współpracę stanowić by mogło istotną przesłankę oceny, ponieważ inaczej można ocenić wypowiadanie się w prasie eksperckiej, a inaczej w prasie politycznej, nawet gdyby skarżący nie podejmował tematyki politycznej. Charakter danego medium mógłby powodować wrażenie negatywne. Należy uznać, że te przepisy służą temu, żeby można było wyrazić sprzeciw wobec aktywności, która mogłaby powodować wrażenie, że prokurator nie jest bezstronny. To z pewnością nie dotyczy takich spraw, jak opracowywanie utworów literackich, naukowych, działalności w towarzystwach naukowych czy spotkań autorskich. To nie jest *ratio legis* tych przepisów. To jest jasne.

Jednak skarżący chciał podjąć działalność, która mogłaby być uznana za aktywne uczestnictwo w sporze politycznym, a przy tym korzystałby ze statusu, jaki posiada prokurator Prokuratury Generalnej, nawet w stanie spoczynku. Wykorzystywałby społeczne plusy z tego tytułu. Zaskarżone przepisy mogą to uniemożliwić, bo są właściwe do osiągnięcia celu – to podkreślał TK – i bezpośrednio z tym związane.

Sprawa odwołania. W naszej ocenie, brak możliwości odwołania od sprzeciwu zgłoszonego przez prokuratora, do którego skierowano zawiadomienie, stanowi wyraz autonomii i natury tego sprzeciwu. Ponieważ jest ono dokonywane w konkretnym momencie, w konkretnym stanie faktycznym, to może się zmieniać, ale to prokuratura jest najbardziej uprawniona do oceny, czy dana aktywność przeszkadza w pełnieniu obowiązków służbowych, czy przynosi ujmę godności sprawowanego urzędu lub osłabia zaufanie do bezstronności prokuratora, zarówno prokuratora indywidualnie, jak też prokuratury jako organu.

Należy również zauważyć, że prokurator po wyrażeniu sprzeciwu może w późniejszym czasie wystąpić jeszcze raz o wyrażenie zgody na prowadzenie jakiejś konkretnej działalności. To nie jest sprzeciw definitywny, który zamyka drogę w przyszłości, tym bardziej że w przypadku skarżącego nie doszło do wyrażenia sprzeciwu wobec jakiejś konkretnej aktywności. Organ, który wydał sprzeciw podkreśla, że właściwie nie wiedział, wobec czego miałby wyrazić sprzeciw lub go nie wyrazić, dlatego wyraził.

Skarżący, dążąc do podjęcia tej działalności, może to w przyszłości uszczegółowić i wtedy prokuratura będzie to mogła ocenić. Wówczas, być może, będzie on mógł zrealizować w innym stanie faktycznym wymogi konstytucyjności czy faktyczne naruszenie z punktu widzenia celów tych przepisów. To powoduje, że całe postępowanie powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dziękuję bardzo. Jeżeli będą pytania, to chętnie na nie odpowiem.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję nad sprawą SK 11/20. Czy są pytania do pana mecenasa? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą K 11/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (28) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do ostatniej dziś sprawy o sygn. SK 100/20. Pan mecenas Zbigniew Gromek, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Zbigniew Gromek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedstawiam projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygnaturze akt SK 100/20. Jest to skarga konstytucyjna osoby fizycznej, mieszkańca Lublina, z 4 lutego 2020 roku. Skarga dotyczy wyłączenia możliwości wystąpienia do sądu administracyjnego ze skargą na uchwałę rady gminy w sprawie zarządzenia referendum lokalnego. Ustawa o referendum lokalnym z 15 września 2000 roku enumeratywnie określa sytuacje, w których można wnieść skargę w sprawie zarządzenia przez radę gminy, powiatu, sejmik województwa referendum lokalnego. W przypadku

referendum w sprawach o istotnym znaczeniu dla mieszkańców gminy/powiatu/województwa skarga może być wniesiona tylko wtedy, jeżeli o referendum wnioskują mieszkańcy i rada gminy/powiatu/województwa odrzuciła wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum, gdy odmówiła przeprowadzenia tego referendum. Taką relację przewiduje art. 20 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

Ustawodawca nie przewidział możliwości zaskarżenia przez mieszkańców uchwały w sprawie zarządzenia referendum w innych sytuacjach, a więc w szczególności wtedy, kiedy referendum zostało zarządzone przez radę gminy, tak jak jest w tym przypadku, czy radę powiatu lub sejmik województwa i w szczególności tego, kiedy odpowiedni organ stanowiący zarządził referendum. Na tym tle skarżący, mieszkaniec Lublina, składa skargę, bo sprawa dotyczyła zarządzenia referendum w Lublinie.

Skarżący podnosi niekonstytucyjność przepisów ustawy o referendum lokalnym i ustawy o samorządzie gminnym rozumianych w ten sposób, że mieszkańcom nie przysługuje skarga na uchwałę rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego, jeśli taka uchwała została podjęta z inicjatywy organu stanowiącego gminy. Przy czym skarżący podkreślił, że ustawodawca wprost nie wyłączył możliwości zaskarżenia tego typu uchwał, a jedynie wskazał enumeratywnie przypadki, w których następuje możliwość wystąpienia ze skargą, natomiast nie wykluczył wprost skarżenia w innych sytuacjach.

Jako przedmiot kontroli skarżący wskazał art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. To jest przepis, który przyznaje każdemu możliwość zaskarżenia zarządzeń, uchwał podjętych przez organy samorządu gminnego, ale jedynie w tej sytuacji, jeżeli dane zarządzenie lub uchwała narusza interes prawny skarżącego. Ponadto skarżący jako przedmiot kontroli wskazał trzy przepisy ustawy o referendum lokalnym, te które wskazują przypadki, kiedy można wystąpić ze skargą na uchwałę o referendum lokalnym: art. 20 ust. 1, art. 24a ust. 3 i art. 26 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Wreszcie, trzecia grupa przepisów, którą zaskarżył, tj.: art. 3 § 3 – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W ramach kontroli formalnej dotyczącej skargi wnosimy o uznanie, że problem może dotyczyć tylko art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a to z tego względu, że w postępowaniach, które toczyły się w sprawie skarżącego, pozostałe przepisy w ogóle nie zostały wskazane jako przedmiot kontroli i analiza ich treści również wykazuje, że nie mogły być przedmiotem rozstrzygnięcia w tej sprawie.

Jako wzorzec kontroli skarżący wskazał art. 45, czyli prawo do sądu. Jego naruszenie dostrzega przede wszystkim w tym, że został pozbawiony możliwości zaskarżenia uchwały rady gminy do sądu administracyjnego.

W stanowisku Sejmu zaproponowaliśmy umorzenie sprawy na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wskazując, że zachodzą ujemne przesłanki procesowe, które uniemożliwiają wydanie merytorycznego wyroku.

Jakie to są przesłanki? Po pierwsze, zdaniem Sejmu zachodzi zbędność wydania orzeczenia w związku z wystąpieniem przesłanki *ne bis in idem*, która oznacza, że TK ten sam problem konstytucyjny już rozstrzygał. Art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, czyli ten, który został zaskarżony, stanowił już przedmiot kontroli z punktu widzenia art. 45 ust. 1 konstytucji. Wyrok TK z 16 września 2008 roku. Wówczas TK uznał, że art. 101 ust. 1 jest zgodny z konstytucją. Co istotne, od czasu wydania tego wyroku, czyli w czasie ostatnich 14 lat, co najmniej dwukrotnie ponawiane były, w formie skargi konstytucyjnej, wnioski kolejnych skarżących co do zgodności art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z konstytucją. TK odmawiał rozstrzygania tych spraw, wskazując, że problem został już rozstrzygnięty. Naszym zdaniem tak sytuacja zachodzi również w tej sprawie.

Drugą okoliczność niezależną względem tej przesłanki, która przesądza na rzecz umorzenia postępowania jest dość podobna sytuacja, która była rozstrzygana we wcześniejszym stanowisku. Otóż uznajemy, że nie występuje aktualność naruszenia innych wolności bądź praw podmiotu inicjującego postępowanie skargowe. Skargi osoby, która wszczęła postępowanie przed TK, czyli skargi przeciwko uchwale o zarządzeniu referen-

dum, były wprawdzie oddalone przez sądy administracyjne, ale należy wskazać, że samo referendum, które się odbyło, okazało się nieważne, ponieważ nie został osiągnięty próg, który w przypadku referendum lokalnego wynosi 30% uprawnionych do głosowania.

Trzeba mieć na względzie, że przyczyną wystąpienia przez skarżącego czy próbą zaskarżenia uchwały rady gminy o zarządzeniu referendum, było uniemożliwienie jego przeprowadzenia, a to dlatego, że skarżący nie chciał, żeby doszło do sytuacji, która była przedmiotem referendum. Chodziło o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W następstwie wyniku referendum, czyli jego nieważności, do zmiany tego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie doszło. De facto nie chodziło tylko o to, że skarżący został pozbawiony możliwości zaskarżenia tej uchwały, tylko o możliwość oddziaływania, żeby to referendum nie osiągnęło wyniku, który musiałaby przyjąć gmina. Taki rezultat faktycznie został zrealizowany. Nawet gdybyśmy uznali, że skarżącemu należałoby dać prawo do zaskarżenia tej uchwały, gdyby na tej podstawie sąd ponownie rozpatrywał kwestię zarzutów podniesionych przez skarżącego, to i tak by nic nie rozpatrzył, bo samo referendum, po pierwsze, zostało przeprowadzone, po drugie, okazało się nieważne.

Kolejną okolicznością, którą podnosimy w naszym stanowisku, wskazującą na brak podstaw do rozpatrzenia skargi jest to, że skarżący proponuje przepisy, których treść, jego zdaniem, nie tyle wynika z brzmienia, ile została ukształtowana w orzecznictwie sądowym, a tak naprawdę takie rozstrzygnięcie zapadło w jego sprawie. Tutaj, podobnie jak w sprawie poprzedniej, należy przypomnieć, że dopuszczalne jest skarżenie przepisu w takiej treści, która została mu nadana w orzecznictwie sądowym, ale trzeba wtedy wykazać, że chodzi o jednolite i ustalone rozumienie tego przepisu. Skarżący nie wykazał takiej sytuacji. Co więcej, co sam skarżący w skardze pokazał, występują również rozstrzygnięcia idące w drugą stronę i przyznające w niektórych sytuacjach możliwość zaskarżenia przez mieszkańców uchwały o referendum.

Wreszcie trzecia okoliczność. Otóż nawet gdyby nie występowały te okoliczności, które opisaliśmy, to w części stanowiska wskazaliśmy, że w ocenie Sejmu nie można czynić tym przepisom zarzutu niezgodności z art. 45 ust 1 konstytucji. Zarówno ten artykuł, mówiący o prawie do sądu, jaki i art. 77 ust. 2, który zakazuje zamykania drogi sądowej do dochodzenia praw i wolności, nie zamykają prawa do zaskarżenia dowolnej sprawy o podłożu prawnym. Dotyczy to w szczególności sytuacji, kiedy w przypadku podmiotu, który wskaże taką sprawę nie doszło do naruszenia żadnych interesów, które przysługują takiemu podmiotowi. Podobnie jest w ustawie, która jest rozpatrywana.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślił, że można uzależnić możliwość wniesienia skargi do sądu i poszukiwania ochrony prawnej właśnie od tego, czy doszło do naruszenia interesów i wolności skarżącego. W przywoływanym przeze mnie wyroku, tym który dotyczy art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, TK wyraził opinię, że nie w każdej sprawie ustawodawca jest zobowiązany przyznać prawo do sądu.

Te trzy przedstawione okoliczności dają, zdaniem Sejmu, podstawę do umorzenia postępowania w sprawie skargi SK 100/20.

Dziękuję bardzo. Pozostaję do dyspozycji.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję nad sprawą SK 100/20. Czy są pytania do pana mecenasa? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą K 100/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (24) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.